

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 oktober 2017

**WETSVOORSTEL**

**tot wijziging van de wet van 21 februari  
2003 tot oprichting van een Dienst voor  
alimentatievorderingen bij de FOD Financiën,  
teneinde die Dienst echt  
algemene bevoegdheid te geven**

(ingediend door  
mevrouw Fabienne Winckel c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

12 octobre 2017

**PROPOSITION DE LOI**

**modifiant la loi du 21 février  
2003 créant un service des créances  
alimentaires au sein du SPF Finances  
afin que celui-ci devienne un  
véritable service universel**

(déposée par  
Mme Fabienne Winckel et consorts)

**SAMENVATTING**

*De Dienst voor alimentatievorderingen heeft twee taken:*

- het innen en terugvorderen van niet-betaalde alimentatievorderingen ten behoeve van de ouders, de samenwonenden en de kinderen;*
- het toekennen van voorschotten op onderhouds-uitkeringen, uitsluitend ten behoeve van de kinderen.*

*In laatstgenoemd geval koppelt de wet de toekenning van de voorschotten aan voorwaarden, met name aan een inkomensbovengrens. De indieners vinden dat die bovengrens moet worden geschrapt.*

**RÉSUMÉ**

*Le Service des créances alimentaires a deux missions:*

- percevoir et recouvrer des créances alimentaires impayées au profit des parents, cohabitants et des enfants;*
- octroyer des avances sur pensions alimentaires, uniquement au profit des enfants.*

*Dans le deuxième cas, la loi conditionne l'octroi des avances à des exigences en termes de plafond de revenus. Les auteurs estiment que ce plafond doit être supprimé.*

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n <sup>o</sup> de base et du n <sup>o</sup> consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het is algemeen bekend dat eenoudergezinnen een verhoogd armoederisico lopen. Heel wat van die gezinnen, vooral vrouwen met kinderen, kampen met bestaansonzekerheid, en die wordt nog groter wanneer de onderhoudsuitkeringen niet worden betaald.

Het vraagstuk van de uitkeringen tot levensonderhoud behelst niet alleen de vaststelling van het bedrag van die uitkering, maar ook de niet-betaling ervan. Iedereen weet dat de beslissing tot toekenning van een uitkering tot levensonderhoud geenszins waarborgt dat die uitkering daadwerkelijk wordt betaald, hoewel de niet-betaling ervan een misdrijf is waarvoor de onderhoudsplichtige kan worden veroordeeld op grond van familieverlating, zoals bepaald bij artikel 391*bis* van het Strafwetboek. De betaling van de uitkering tot levensonderhoud blijft een recht dat in acht moet worden genomen en waarvan de inachtneming uiteraard moet worden afgedwongen. Er zij aan herinnerd dat een echte “alimentatieplicht” is ingesteld, die verder reikt dan de staat van behoefte van de betrokkene ingeval minderjarige kinderen of nog studerende meerderjarige kinderen in het spel zijn. Concreet moet de verwekker van een kind zorgen voor de voeding en opvoeding ervan, en het ook alles geven wat het nodig heeft totdat het op eigen benen kan staan.

In dat verband bepaalt artikel 203, § 1, van het Burgerlijk Wetboek het volgende: “De ouders dienen naar evenredigheid van hun middelen te zorgen voor de huisvesting, het levensonderhoud, de gezondheid, het toezicht, de opvoeding, de opleiding en de ontplooiing van hun kinderen. Indien de opleiding niet voltooid is, loopt de verplichting door na de meerderjarigheid van het kind.”. Om de gevolgen van de niet-betaling van uitkeringen tot levensonderhoud te milderen, heeft de wetgever dan ook de wet van 21 februari 2003 aangenomen tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen (hierna “DAVO” genoemd) bij de Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën. Die Dienst is ermee belast de onderhoudsgerechtigden de niet betaalde uitkeringen tot levensonderhoud voor te schieten en die bedragen, alsook alle achterstallen, van de onderhoudsplichtige terug te vorderen.

Van bij de oprichting was de belangrijkste taak van de DAVO dus de armoede te bestrijden die te wijten is aan de niet-betaling van de onderhoudsuitkeringen. Het is dus duidelijk dat de DAVO een instrument is om de armoede – en inzonderheid de kinderarmoede – te bestrijden. De wet van 12 mei 2014, die het resultaat is

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les familles monoparentales courent, comme nous le savons, un risque accru de pauvreté. De nombreuses familles, essentiellement des femmes avec enfants, sont ainsi plongées dans la précarité et celle-ci tend à s'accroître lorsque des créances alimentaires ne sont pas payées.

En effet, la problématique des pensions alimentaires concerne non seulement la fixation du montant de la pension alimentaire mais également les impayés. Chacun sait que la décision de l'octroi d'une pension alimentaire ne garantit en rien son versement malgré que le non-paiement de celle-ci constitue une infraction pouvant aboutir à une condamnation pour abandon de famille, tel que prévu par l'article 391*bis* du Code pénal. Le paiement de la pension alimentaire demeure un droit qu'il s'agit de respecter et, bien sûr, de faire respecter. Pour rappel, il existe une véritable “obligation alimentaire” dépassant l'état de besoin de la personne, lorsqu'il s'agit d'enfants mineurs ou d'enfants majeurs encore aux études. Concrètement, celui qui conçoit un enfant doit le nourrir, l'élever et lui procurer tout ce dont il a besoin jusqu'à ce qu'il soit autonome.

En effet, l'article 203, § 1<sup>er</sup>, du Code civil dispose que: “Les père et mère sont tenus d'assumer, à proportion de leurs facultés, l'hébergement, l'entretien, la santé, la surveillance, l'éducation, la formation et l'épanouissement de leurs enfants. Si la formation n'est pas achevée, l'obligation se poursuit après la majorité de l'enfant.”. Face aux pensions alimentaires impayées, le législateur a ainsi adopté la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires (ci-après: “Secal”) au sein du Service public fédéral (SPF) Finances. Sa mission est d'avancer aux créanciers d'aliments l'argent des pensions alimentaires non payées et de récupérer ces sommes, et tous les arriérés, chez le débiteur d'aliments.

Depuis sa création, le Secal a donc pour principale vocation de lutter contre la pauvreté engendrée par le non-paiement des créances alimentaires. Le Secal est donc clairement un instrument de lutte contre la pauvreté et contre la pauvreté infantile en particulier. La loi du 12 mai 2014, fruit d'un important travail mené par notre

van groots opgevatte parlementaire werkzaamheden in de 53<sup>ste</sup> zittingsperiode, heeft het mogelijk gemaakt de toegankelijkheid van de DAVO en de werking ervan echt te verbeteren.

Momenteel heeft de DAVO dan ook een tweeledige taak

Primo int de DAVO bij de in gebreke blijvende schuldenaars en gaat hij over tot de invordering van alle door die onderhoudsplichtigen verschuldigde achterstallen. De begunstigden zijn de kinderen, de echtgenoten of de samenwonenden. In dit verband geldt geen enkele inkomensvereiste.

Daarnaast betaalt de Dienst maandelijkse voorschotten op de uitkeringen die uitsluitend voor de kinderen verschuldigd zijn. De toekenning van die voorschotten hangt evenwel af van het inkomensniveau (van de ouder, van de persoon die het hoederecht heeft over het kind, of van het meerderjarig kind dat niet met één van voormelde personen samenwoont); de bovengrens is ingevolge voornoemde wet van 12 mei 2014 opgetrokken tot 1 800 euro netto per maand, vermeerderd met 66 euro per kind ten laste. Tot dan toe was die bovengrens immers vastgesteld op 1 373 euro netto per maand, vermeerderd met 65 euro per kind ten laste. De indieners pleitten er al lang voor dat die bovengrens zou worden verhoogd, omdat die beperking in hun ogen geen rekening hield met de reële economische situatie van zeer veel gezinnen. De wet van 12 mei 2014 heeft deze belangrijke en noodzakelijke vooruitgang mogelijk gemaakt.

Volgens een studie uit 2012 van het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving van de KU Leuven<sup>1</sup> zou de verhoging van de inkomensbovengrens met 1 800 euro voor gevolg hebben dat 16 679 gezinnen aanspraak kunnen maken op voorschotten wegens wanbetaling, tegenover 12 384 daarvoor. In de studie staat voorts dat “[e]en verschuiving van de grens naar 1 800 euro per maand (...) een maximale verhoging van 58 % van het huidige voorschotbudget [zou] impliceren of een jaarlijkse verhoging met 11,6 miljoen euro. Rekening houdende met een *take up* van 69 % zou dit beperkt blijven tot 40 % of een jaarlijkse verhoging met 8 miljoen euro.”

<sup>1</sup> Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen, Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere, HIVA-KU Leuven.

assemblée sous la législature 53, a permis une véritable amélioration quant à l’accessibilité au Secal et au bon fonctionnement de celui-ci.

Le Secal intervient donc aujourd’hui toujours sous deux formes.

La première forme concerne la perception des créances alimentaires auprès des débiteurs défaillants et le recouvrement de tous les arriérés dus par ces débiteurs. Les bénéficiaires en sont les enfants, les époux ou cohabitants. Aucune condition de revenus n’est exigée.

La seconde forme d’intervention est l’octroi d’avances mensuelles sur les pensions dues exclusivement aux enfants. L’octroi de ces avances est cependant conditionné par le niveau de revenus (dans le chef du parent, de la personne assurant la garde de l’enfant ou de l’enfant majeur ne vivant pas avec l’une des personnes précitées); plafond qui, depuis la loi du 12 mai 2014 précitée, a été relevé à 1 800 euros net par mois, augmenté de 66 euros par enfant à charge. En effet, jusqu’alors, le plafond était fixé à 1 373 euros net par mois, augmenté de 65 euros par enfant à charge. Depuis longtemps, les auteurs souhaitaient voir ce plafond relevé, estimant que cette limitation ne tenait pas compte de la réalité économique de beaucoup trop de familles. La loi du 12 mai 2014 précitée a permis cette avancée importante et indispensable.

Selon une étude menée en 2012 par l’Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving de la KUL<sup>1</sup>, en augmentant le plafond de revenus à 1 800 euros, 16 679 ménages auraient droit à des avances pour défaut de paiement contre 12 384. L’étude mentionnait par ailleurs qu’“un déplacement du plafond à 1 800 euros par mois impliquerait une augmentation maximale de 58 % de l’actuel budget des avances, soit une augmentation annuelle de 11,6 millions d’euros. Compte tenu d’un taux de participation de 69 %, il ne faudrait compter que 40 %, soit une augmentation annuelle de 8 millions d’euros”.

<sup>1</sup> Budgettaire impact van de toekenning van de voorschotten door de Dienst voor alimentatievorderingen, Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere, HIVA-KU Leuven.

Gelet op de toenemende kansarmoede bij eenoudergezinnen, wat onder meer naar voren komt uit de interfederale armoedebarmometer<sup>2</sup>, lijkt het thans absoluut noodzakelijk om de DAVO te doen uitgroeien tot de écht breed opgevatte dienstverlener die bij de instelling ervan voor ogen werd gehouden. Dit wetsvoorstel strekt derhalve tot afschaffing van de inkomensvoorwaarde die thans in de wet is ingeschreven om aanspraak te kunnen maken op maandelijkse voorschotten. Deze bijsturing werd overigens in de studie van de KU Leuven al bepleit. Aldus blijkt dat, rekening houdend met een *take up* van 69 %, die wijziging het jaarbudget met 16 miljoen euro zou doen toenemen. Aangezien een verdere daling van die *non-take up* wordt beoogd, met als uiteindelijke doelstelling een volledige *take up*, zou in dat geval een bijkomend budget van 23,4 miljoen euro moeten worden ingecalculeerd.

In dat verband is het belangrijk ervan uit te gaan dat dit wetsvoorstel rechtstreeks in het verlengde ligt van het voorstel van resolutie om de Dienst voor alimentatievorderingen optimaal te doen functioneren (DOC 54 1210/001). Een betere toegang tot de DAVO is immers alleen mogelijk als de overheid de Dienst de benodigde personele en financiële middelen verstrekt en erin slaagt te bepalen waarom de mensen er geen beroep op doen.

Tevens sluit dit wetsvoorstel aan bij het regeerakkoord, dat armoedebestrijding (en met name de bestrijding van kinderarmoede) tot een prioriteit wil maken en een en ander als volgt verwoordt: “De regering zal erover waken dat de middelen voor armoedebestrijding zo worden ingezet dat zo veel mogelijk mensen uit de armoede blijven en raken.”. Voorts staat in het regeerakkoord dat “[d]e regering [...] een meerjaren federaal actieplan armoedebestrijding [zal] opstellen. (...) Binnen het actieplan zal er specifieke aandacht worden besteed aan de bestrijding van kinderarmoede (onder meer bij alleenstaande ouders) (...)”.

Au regard de la précarité grandissante dans les familles monoparentales, mise notamment en avant par le baromètre interfédéral de la pauvreté<sup>2</sup>, il paraît aujourd’hui indispensable de pouvoir faire du Secal le véritable service universel qui avait été envisagé lors de sa création. Ainsi, la proposition de loi prévoit la suppression de la condition de revenus déterminée actuellement dans la loi pour bénéficier d’avances mensuelles. Cette nouvelle évolution a d’ailleurs été envisagée dans l’étude réalisée par la KUL. Il apparaît ainsi que, compte tenu d’un taux de participation de 69 %, cette modification entraînerait une augmentation annuelle du budget de 16 millions d’euros. Dans une optique où l’on envisage que ce taux de non-participation continue à diminuer et où l’on aboutit finalement à une participation totale, il faudrait alors compter un budget supplémentaire de 23,4 millions d’euros.

Il est dans ce cadre important de considérer cette proposition de loi comme s’inscrivant directement dans la continuité de la proposition de résolution visant à permettre un fonctionnement optimal du Service des créances alimentaires (DOC 54-1210/001). En effet, une nouvelle évolution positive dans le cadre de l’accès au Secal ne pourra se faire que si les autorités publiques lui en donnent les moyens humains et financiers nécessaires et que si elles parviennent à déterminer les raisons du non-recours à ce service.

Cette proposition de loi rejoint également l’accord de gouvernement qui veut faire de la lutte contre la pauvreté, notamment infantile, une priorité. Cet accord indique en effet que “Le gouvernement veillera à ce que les moyens de la lutte contre la pauvreté soient investis afin qu’un maximum de personnes possibles restent éloignées de la pauvreté”. L’accord précise par ailleurs que “Le gouvernement élaborera un plan d’action fédéral pluriannuel de lutte contre la pauvreté... Dans le plan d’action, une attention particulière sera accordée à la lutte contre la pauvreté des enfants (y compris les familles monoparentales)...”.

Fabienne WINCKEL (PS)  
Eric MASSIN (PS)  
Ahmed LAAOUEJ (PS)  
Karine LALIEUX (PS)  
Özlem ÖZEN (PS)

<sup>2</sup> <http://barometer.mi-is.be/nl/dataset/verhoogd-armoederisico-alleenstaande-ouder>.

<sup>2</sup> <http://barometer.mi-is.be/fr/dataset/risque-%C3%A9lev%C3%A9-de-pauvret%C3%A9-famille-monoparentale>.

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

**Art. 2**

Artikel 4, § 1, van de wet van 21 februari 2003 tot oprichting van een Dienst voor alimentatievorderingen bij de FOD Financiën, gewijzigd bij de wet van 22 december 2003, wordt opgeheven.

2 oktober 2017

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

**Art. 2**

L'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 21 février 2003 créant un Service des créances alimentaires au sein du SPF Finances, modifié par la loi du 22 décembre 2003, est abrogé.

2 octobre 2017

Fabienne WINCKEL (PS)  
Eric MASSIN (PS)  
Ahmed LAAOUEJ (PS)  
Karine LALIEUX (PS)  
Özlem ÖZEN (PS)